



JORNADA ESCOLAR COMPLEMENTARIA EN ANTIOQUIA (2012-2015): NUEVA GOBERNANZA EN LA POLÍTICA EDUCATIVA DEPARTAMENTAL*

Juan Carlos Bedoya Salas**
Andrés Felipe Rodríguez Marciales***

Resumen

Con el fin contribuir a una educación integral, mediante la realización de actividades complementarias al proceso de aprendizaje curricular, el Estado colombiano contempla entre sus estrategias el programa de Jornada Escolar Complementaria, concebido y proyectado desde el actuar interinstitucional. Sobre su implementación en Antioquia, se puede inferir la existencia de fallas de coordinación en su planeación, ejecución y seguimiento. Este estudio, desde un enfoque neoinstitucional y desde el marco de la nueva gobernanza, analiza la forma de coordinación de los actores institucionales responsables de la implementación del programa en los municipios no certificados en educación de Antioquia, durante los años 2012 a 2015; a partir de la identificación y caracterización de los instrumentos de intervención pública utilizados, regulación y compra de servicios de contratación. Para ello se realizaron análisis documentales, desde la norma y la información institucional relevante, y entrevistas semiestructuradas a actores claves. Como resultado, se formulan recomendaciones para mejorar la coordinación interinstitucional del programa, de tal manera que se pueda formalizar en la política educativa del departamento de Antioquia.

* Este trabajo se presenta para optar al título de Magíster en Gobierno y Políticas Públicas y contó con la asesoría de la profesora María Helena Franco Vargas.

** Psicólogo de la Universidad Nacional de Colombia - Sede Bogotá; Especialista en Gerencia Social de la Escuela Superior de Administración Pública; candidato a Magíster en Gobierno y Políticas Públicas por la Universidad EAFIT. jbedoy24@eafit.edu.co.

*** Historiador de la Universidad Nacional de Colombia - Sede Medellín; Especialista en Estudios Políticos de la Universidad EAFIT; candidato a Magíster en Gobierno y Políticas Públicas por la Universidad EAFIT. arodri18@eafit.edu.co.

Palabras clave

Jornada Escolar Complementaria, Gobernanza, Coordinación Interinstitucional, Instrumentos de Intervención Pública.

Abstract

In order to contribute to integral education, by conducting complementary to the process of learning curricular activities, the Colombian government contemplates its strategies the Complementary Day School program conceived and projected from the inter-action. In its implementation in Antioquia it can infer the existence of coordination failures in its planning, implementation and monitoring. This study, from an institutional approach and from the framework of the New Governance, discusses how coordination of institutional actors responsible for implementing the program in education uncertified municipalities in Antioquia in the years 2012-2015 from the identification and characterization tools public intervention used, regulation and contracting services purchasing. To do a documentary analysis, from the norm and relevant institutional information, and semistructured interviews with key stakeholders was conducted. As a result, is formulated recommendations for improving coordination of the program so that it can be formalized in the education policy of the Antioquia department.

Key words

Complementary Day School, Governance, Interagency Coordination, Instruments of Public Intervention.



Índice de contenido

Resumen.....	1
Palabras clave.....	2
Abstract.....	2
Key words	2
Índice de contenido	3
Índice de tablas	4
1.Introducción	5
2.Gobernanza, coordinación interinstitucional e instrumentos de intervención pública	9
3. El caso de la Jornada Escolar Complementaria en el departamento de Antioquia.....	18
3.1 Regulación como instrumento de intervención pública ante la JEC	18
3.2 Compra de servicios de contratación como instrumento de intervención pública ante la JEC.....	23
4. Hallazgos	26
5. Conclusiones y recomendaciones	29
Referencias bibliográficas	38
Académica:	38
Anexo.....	40



Índice de tablas

Tabla 1	<i>Definición de las características de los instrumentos de intervención pública</i>	15
Tabla 2	<i>Revisión normatividad específica de las JEC</i>	19
Tabla 3	<i>Dimensiones de análisis de los instrumentos de intervención pública</i>	40
Tabla 4	<i>Criterios de evaluación de impacto de regulación social</i>	40
Tabla 5	<i>Criterios de evaluación de impacto de compra de servicios de contratación.....</i>	40

1. Introducción

La Constitución Política de Colombia asigna a la educación la función de formar en “el respeto a los derechos humanos, a la paz y a la democracia y en la práctica del trabajo y la recreación, para el mejoramiento cultural, científico, tecnológico y para la protección del ambiente” (CPC, 1991, Art. 67). Esta intención se concreta en la Ley General de Educación, cuando señala a la educación como “un proceso de formación permanente, personal, cultural y social que se fundamenta en una concepción integral de la persona” (Ley 115, 1994, Art. 1).

Para cumplir con lo anterior, el Plan Nacional de Desarrollo (2014-2018), “*Todos por un nuevo país*”, ha priorizado el denominado plan de implementación gradual de la Jornada Única Escolar, con el objetivo de mejorar la calidad educativa para el fortalecimiento de las competencias de los estudiantes de las instituciones públicas del país, ampliando la jornada escolar regular. Además, el Estado ha emitido directrices normativas y estratégicas referidas a la integralidad y que también amplían la jornada regular, como el programa de Jornada Escolar Complementaria (en adelante JEC)¹; buscando contribuir a una educación integral, mediante la realización de actividades complementarias al proceso de aprendizaje curricular. Para la implementación de las JEC, el Gobierno Nacional asigna su direccionamiento a las autoridades educativas de las entidades territoriales, y delega en las Cajas de Compensación Familiar (en adelante CCF) el manejo de los recursos y la oferta de

¹ Es importante diferenciar la JEC y la Jornada Única Escolar, ya que se suelen confundir; la primera es de carácter voluntario y de programación flexible de acuerdo al interés del estudiante y la segunda es de carácter obligatorio donde los estudiantes realizan actividades del plan de estudios, especialmente en las áreas de matemáticas, ciencias y lenguaje. (CONPES 3831, 2015, p. 10).

los servicios requeridos para la ejecución del programa. La norma es explícita al determinar la obligación que todos los responsables trabajen de manera articulada.

Observando el programa en el departamento de Antioquia, llama la atención que de las tres CCF que tienen el 100% de la afiliación, solo una coordina con la Secretaría de Educación Departamental (en adelante SEDUCA), y la información oficial reporta que en los 117 municipios antioqueños no certificados², el porcentaje de cobertura de las JEC es inferior al 5% y en estudiantes beneficiados no alcanza el 1,5%³.

Otro aspecto llamativo es que la gobernación de Antioquia, en coordinación con los municipios y con entes del orden nacional, ha fortalecido la infraestructura física, social y tecnológica para la formación integral, como los puntos Vive Digital y los parques y ciudadelas educativas. Sin embargo, esta infraestructura no ha sido aprovechada eficientemente en la ejecución de la JEC y las CCF no participan significativamente en la programación que se desarrolla en estos espacios⁴.

En cuanto a calidad educativa, los últimos resultados académicos de las pruebas estandarizadas que evalúan los procesos de aprendizaje en la educación formal en Colombia, ubican a Antioquia en puestos intermedios⁵; cuestionando las estrategias educativas departamentales. Sin embargo, la JEC no se contempla en los cuestionamientos oficiales y no se visualiza explícitamente como esencial para el mejoramiento de la calidad

² Se debe tener en cuenta que en Antioquia hay ocho municipios certificados, que manejan directamente su educación: Medellín, Bello, Itagüí, Envigado, Sabaneta, Rionegro, Turbo y Apartadó.

³ Datos recuperados del Sistema de Matrícula Estudiantil de Educación Básica y Media (SIMAT) <http://www.sistemamatriculas.gov.co/simat/app>.

⁴ Ver estadísticas de programación educativa de los Parques y Ciudadelas Educativas (2015), Archivo SEDUCA.

⁵ Resultados Pruebas Saber 11° 2015.

educativa en el Plan de Desarrollo de Antioquia (2016-2019) *Antioquia Piensa en Grande*, aunque varias de las acciones de este plan la pueden articular.

Teniendo presente la baja visibilidad del programa JEC, la existencia de normatividad, de recursos disponibles y de instituciones responsables del mismo y que, además, fue concebido y proyectado desde el actuar interinstitucional, se puede inferir la presencia de fallas de coordinación en su planeación, ejecución y seguimiento.

Conviene preguntarse entonces ¿sí los instrumentos públicos de intervención utilizados en la implementación de la JEC en Antioquia garantizan la coordinación interinstitucional efectiva de este programa? Se sugiere como respuesta, a partir de los resultados, que tales instrumentos no cuentan actualmente con las características requeridas para una coordinación interinstitucional que articule el programa de manera efectiva a la Política Educativa Departamental.

Este estudio analiza la forma de coordinación interinstitucional de los actores responsables de la implementación de la JEC en los municipios no certificados de Antioquia, identifica y caracteriza los instrumentos de intervención pública utilizados y formula recomendaciones para la formalización de la JEC en la política educativa del departamento de Antioquia. Se realiza desde un enfoque neoinstitucional y adopta un modelo de investigación de carácter mixto, partiendo de datos cuantitativos para determinar la magnitud del problema y, posteriormente, realizar los análisis cualitativos pertinentes.

Para determinar las categorías de análisis, se adelantó una depuración conceptual relacionada con la coordinación interinstitucional en el marco de Gobernanza. Para identificar y caracterizar los instrumentos, se realizó un análisis documental de la normatividad relacionada y de la información institucional sobre el funcionamiento de la



JEC en Antioquia entre los años 2012 y 2015. Finalmente, y para determinar la cohesión entre los instrumentos y la coordinación interinstitucional misma, se realizaron entrevistas semiestructuradas a actores clave en la implementación del programa: coordinadores de la JEC en SEDUCA, INDEPORTES y las CCF, COMFENALCO, COMFAMILIAR y COMFAMA.

2. Gobernanza, coordinación interinstitucional e instrumentos de intervención pública

El programa JEC se relaciona ampliamente con el concepto de gobernanza, al incorporar las posibilidades de diversos actores en su implementación, con la direccionalidad desde el Estado. Según Ballart & Ramió (2000), el concepto de gobernanza, dentro del estudio del gobierno y de las políticas públicas⁶, encuentra un amplio campo teórico y de investigación en los que atiende, entre otros temas, las formas de coordinación, orientación y dirección de sectores, de grupos y de la sociedad, más allá de los órganos clásicos del gobierno.

Los temas de gobernanza centran su mirada en el problema de la eficiencia y de la eficacia de la acción pública para corregir fallas de mercado. (Boussaguet et al., 2009; Ferraro, 2009). Así mismo existen fallas de gobierno, dentro de las que se pueden encontrar, según Le Galès, “la incapacidad para hacer efectiva la reglamentación, el rechazo de algunos grupos a conocer su legitimidad, la mala percepción de la relación entre medios y fines, y la ausencia de competencias e instrumentos de gobierno”. (Boussaguet et al, 2009, p. 264).

Prats (2005), por su parte, menciona que la gobernanza es un estilo de gobierno diferente al modelo de control jerárquico, donde la cooperación y la interacción entre el Estado y los demás actores, tanto públicos como privados, constituyen aspectos estructurales para las decisiones y recurre a este concepto de gobernanza para “designar toda forma de coordinación de las acciones de los individuos y las organizaciones entendidas como formas primarias de la construcción del orden social” (p. 138). Se puede concluir que la

⁶Los autores definen que las políticas públicas son las decisiones y las acciones que toman las instituciones colectivas ante un problema.

gobernanza, para Prats, implica por igual la participación de las instituciones públicas, privadas y del tercer sector, en la resolución de problemas que afectan al interés general.

Los requerimientos básicos para que la gobernanza se vuelva buena gobernanza o buen gobierno, están relacionados con la presencia de un buen capital social, la participación activa y corresponsable de los actores privados, así como el liderazgo de la alta función pública y de los políticos que están al frente de las instituciones públicas de un territorio. El ejercicio de la buena gobernanza se relaciona con la dinámica de las redes de políticas, las estructuras de acción pública intergubernamentales y la aplicación de criterios de transparencia y responsabilidad en la actuación pública. (Prats, 2005).

En esta línea teórica, Tommasi y Spiller, citados por Repetto (2005), resaltan la necesidad de comprender la estructura de *governance* de un país para entender prácticas concretas en ámbitos específicos de la gestión pública. La interpretan como los mecanismos básicos de toma de decisiones (asignación de autoridad), mediante los cuales se estructuran los intercambios a futuro, lo cual resulta muy importante en tanto en la interacción política resulta imposible establecer contratos completos

Aunque las anteriores definiciones son referentes importantes en este trabajo, se debe tener presente el contexto latinoamericano relacionado. En tal sentido, Aguilar (2007), expone que la gobernanza atiende la necesidad o conveniencia de un “nuevo proceso directivo de la sociedad más que a la reproducción del proceso directivo estructurado por la acción del gobierno aún si dotado con la totalidad de las capacidades requeridas [...] en el que toman parte otros actores” (p. 6). Es un nuevo proceso directivo, donde se instaura una relación entre gobierno y sociedad, ya no vertical y de control, sino que valora la independencia política y la importancia de los recursos de los actores sociales participantes.

La coordinación, por su parte, se concibe, de acuerdo con Echebarría (2001), como:

El proceso de creación o utilización de reglas de decisión por el que dos o más actores se ocupan colectivamente de un entorno de trabajo compartido. Esta definición englobaría la coordinación jerárquica y no jerárquica (dependiendo de que el actor que crea o utiliza la regla de decisión se sitúe por encima de los actores coordinados o sean los propios actores los que lo hagan), así como la coordinación intraorganizativa (en la que la jerarquía es un recurso disponible) e interorganizativa (donde no es posible la solución jerárquica). (p. 5).

Como se observa, la coordinación se constituye como elemento esencial de la gobernanza, en especial por lo que concreta en términos de capital social, como construcción de prácticas orientadas al desarrollo y fundadas en valores integradores como la reciprocidad y la confianza. “El capital social opera en sociedades y comunidades, pero de su conceptualización se puede hacer una extrapolación a las organizaciones, que pueden perfeccionar su funcionamiento a través de la inversión en capital social” (Echebarria, 2001, p. 1). Para el autor, el capital social constituye un activo para la coordinación y cooperación, ya que se fundamenta en un acuerdo de valores y principios de actuación entre los actores sociales, públicos y privados.

Según Echebarria, una aplicación práctica de la coordinación, requiere atender los siguientes razonamientos:

- 1) El estado de interdependencia, al compartir entre organizaciones un entorno de trabajo que se da por actuar sobre la misma realidad externa, el intercambio de recursos y la alineación de objetivos.
- 2) El reconocimiento de esa interdependencia, al reforzar la capacidad de comprensión del entorno y el reconocimiento de los actores intervinientes.

3) La existencia de diversos grados de interdependencia, que obliga a pensar en alternativas y posibilidades de coordinación y no de soluciones ideales o universales.

4) La elección de un sistema de coordinación que debe sujetarse a una evaluación de costes y beneficios. Al respecto, la coordinación en sí misma tiene más costes que la intervención directa; por ello, sus beneficios deben considerarse de acuerdo a los objetivos estratégicos de la política y de las organizaciones.

El autor explicita que la coordinación es un tema de cultura o, más específicamente, de cultura creadora de capital social; afirmación que implica construir ambientes previos o simultáneos a la coordinación en sí misma:

- El alineamiento, determinado por el compartir un propósito u objetivo común.
- El fortalecimiento de la confianza entre los actores.
- La visibilidad de la coordinación y su socialización intra y extra organizacional.
- La identificación y valoración de los recursos y de los incentivos.

Estos planteamientos, a propósito de los problemas de coordinación de programas y políticas públicas, son articulados y sustentados por Repetto (2005):

Los problemas de coordinación en el ámbito de las políticas públicas requieren, para ser solucionados o al menos enfrentados con cierto éxito, algo más que exclusivamente la sinergia de voluntades, intereses y recursos de los actores involucrados (lo cual sí constituye una condición necesaria). También se necesita una cierta armonía institucional formal e informal, en el sentido de que las reglas que deben estructurar el 'juego de la coordinación' deben tener algún grado importante de confluencia a efectos de no generar incentivos totalmente incoherentes para los que deben generar, con sus decisiones y acciones, prácticas pro-coordinación. Reducir de modo significativo la brecha entre la regla formal y la regla informal (sin por eso afectar el potencial de flexibilidad e innovación que

suelen tener las normas no escritas) se constituye así en uno de los requisitos más necesarios en cualquier proyecto de cambio institucional que tienda a favorecer la coordinación en el espacio público. (p. 4).

Este autor, ante la necesidad de identificar elementos sinérgicos determinantes para la efectividad de la coordinación, identifica cuatro tipos de recursos:

- Recursos políticos: autoridad formal, liderazgo y autoridad informal, movilización y acción colectiva, habilidad para negociar, argumentar y comunicar, apoyo de la ciudadanía, de los grupos de interés y de los mandantes políticos,
- Recursos económicos: presupuesto, dinero para incidir en la agenda gubernamental.
- Recursos administrativos: mandato legal, organización, información, experticia técnica, capacidad para descifrar el contexto.
- Recursos ideológicos: ideas, valores, prestigio moral, concepciones del mundo.

Y se pueden agregar, desde las evidencias, los recursos físicos y tecnológicos, como bienes tangibles que son utilizados para el logro de los objetivos.

Como conclusión teórica determinante frente a la coordinación interinstitucional en su calidad de categoría de análisis, se considera que:

La clave está en reconocer la existencia de complejos vínculos, de signo diverso según cada circunstancia particular, entre los actores de la política social (en general débiles en el caso de los que gestionan esta materia dentro del Estado) y otros actores del juego político, así como entre las reglas específicas que regulan el 'juego de las intervenciones estatales en lo social' y la institucionalidad política más general. En síntesis: La institucionalidad social está constituida por un complejo conjunto de reglas de juego formales e informales, rutinas organizacionales, normas y costumbres que enmarcan el contenido y dinámica de la política social, así como de los programas y proyectos sociales. Para todos los involucrados (posean o no los

recursos para constituirse en actores relevantes), la institucionalidad social representa un entramado que estructura sus límites y oportunidades de negociación y acción según sus dotaciones de poder (Repetto, 2005, p. 10).

Para Salamon (2002), la nueva gobernanza "centra la atención en la amplia gama de herramientas que se utilizan actualmente para hacer frente a los problemas públicos y en la colección diversa de instituciones que se activan en el proceso". (p. 41). Estas herramientas, conocidas como instrumentos de intervención pública, son definidas por el autor como el conjunto de técnicas mediante las cuales las autoridades gubernamentales ejercen su poder en el intento de asegurar el apoyo-efecto o evitar el cambio social. Dentro de estas técnicas se encuentra el conjunto de reglas, ya sean formales o informales, que definen las relaciones entre distintas entidades. Para este estudio, se identificaron los instrumentos de compra de servicios de contratación y regulación.

Según Hoogland y Salamon, la compra de servicios de contratación como herramienta de gobierno, se da cuando el gobierno realiza un acuerdo con una entidad privada para que preste un servicio específico a un grupo de clientes elegidos por él, en búsqueda del bienestar social. (Salamon, 2002).

Por otro lado, regulación, según May, consiste en reglas que identifican actividades permisivas o inadmisibles en la parte de los individuos, firmas, agencias gubernamentales, junto al acompañamiento de sanciones o recompensas, o ambos. (Salamon, 2002). En la tabla 1 se relacionan los instrumentos con aspectos determinantes de los procesos.

Tabla 1 Definición de las características de los instrumentos de intervención pública

No.	Instrumento	Producto/Actividad	Vehículo	Sistema de entrega
1	Regulación social	Prohibición	Regla	Agencia pública/Regulado
2	Compra de servicios de contratación	Bienes/Servicios	Contrato/Pago al contado	Organización sin ánimo de lucro

Fuente: Elaboración propia. Datos obtenidos de Salamon (2002).

Salamon (2002) también sugiere que los instrumentos deberían ser analizados mediante las siguientes características. (Ver tabla 3):

1) Si es o no implementado directamente (direccionamiento), que mide el grado en el que la entidad que autoriza o diseña el programa está involucrada en su realización. 2) Automaticidad, que mide el grado en que un instrumento de política utiliza la estructura administrativa existente para producir su efecto, en lugar de tener su propio aparato administrativo especial. 3) Coercitividad, que mide el grado en que un instrumento restringe el comportamiento individual o grupal, en vez de alentar o desalentar. 4) Visibilidad, que mide el grado en el que los recursos dedicados a un instrumento son visibles en el proceso presupuestario”. (Leyva et al, 2015, pp. 276-277).

Así mismo, Salamon define que en el campo de análisis de políticas públicas se han identificado cinco criterios, bajo los cuales la intervención pública puede ser evaluada: eficacia, eficiencia, equidad, manejabilidad y la legitimidad política. (Ver tablas 4 y 5).

La eficacia es el criterio más básico para medir el éxito de la acción pública. En esencia, mide el grado en que una actividad alcanza los objetivos. La herramienta de contratación tiene grandes ventajas, por ejemplo, donde existe un mercado competitivo para los bienes y servicios que el gobierno quiere comprar.

La eficiencia se centra exclusivamente en los resultados, este segundo criterio contrapesa los resultados con los costes. La herramienta más eficiente puede no ser la más eficaz. Más bien, es la que logra el equilibrio óptimo entre los beneficios y los costes.

Un tercer criterio crucial en término del cual se pueden juzgar las consecuencias de las herramientas, es la equidad. El criterio de equidad tiene dos significados diferentes. El primero implica equidad básica, es decir la distribución de los beneficios y costes más o menos uniformemente entre todos los elegibles. Una herramienta que facilita la distribución de los beneficios del programa de manera uniforme en todo el país, por lo tanto, se puede considerar equitativo en el sentido de justicia. Además, la equidad también tiene una connotación diferente, relacionada con la redistribución para canalizar los beneficios de manera desproporcionada hacia los que carecen de ellos. El logro de esta redistribución es, de hecho, una de las razones principales para la acción pública. Bajo este punto de vista, el gobierno existe, en parte, para remediar las desigualdades del pasado y garantizar la igualdad de oportunidades y el acceso para todos.

Además de los criterios económicos clásicos de eficacia, eficiencia, y equidad, la investigación reciente sobre la ejecución de programas, sugiere la importancia de la manejabilidad o aplicabilidad como criterio adicional para evaluar herramientas, que se refiere a la facilidad o dificultad de participar en los programas operativos.

Por último, la elección de la herramienta también puede afectar la viabilidad política y la legitimidad percibida de la acción pública. En primer lugar, ayudando a determinar cuáles actores e intereses dan forma a la ejecución del programa y, por lo tanto, cuáles son más propensos a apoyar u oponerse a su aprobación. Claramente, un programa que no puede ganar apoyo político, no puede avanzar.



Todos los criterios anteriores aportan para concretar la efectividad de los programas o políticas públicas, como el logro de los objetivos o fines deseados, definidos previamente, para los cuales se han incorporado recursos y se han desplegado acciones estratégicas.

3. El caso de la Jornada Escolar Complementaria en el departamento de Antioquia

Revisando el estado de la Jornada Escolar Complementaria en Antioquia, se evidencia la intervención procedimental de los actores, el cumplimiento de la asignación financiera, el accionar operativo de las CCF, y la participación marginal del gobierno departamental ante la coordinación y direccionamiento. Se observa también que la JEC se implementa a través de las herramientas de acción pública de uso generalizado, regulación y compra de servicios de contratación. (Boussagnet et al., 2009; Ferraro, 2009; Salamon, 2002).

3.1 Regulación como instrumento de intervención pública ante la JEC

La Constitución Política de Colombia, en su art. 67°, determina a la educación como un derecho de la persona y un servicio público que tiene una función social, enfatizando su parte recreativa y cultural, y define que la nación y las entidades territoriales deben participar en la dirección, financiación y administración de los servicios educativos estatales. Se observa en el art. 209° que entre las funciones de la Rama Ejecutiva se encuentra la de coordinar sus actuaciones bajo los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad, publicidad, descentralización, delegación y desconcentración. El art. 298° plantea que los departamentos deben ejercer funciones administrativas, de coordinación, de complementariedad de la acción municipal y de intermediación entre la nación y los municipios. Por último, en el art. 355°, el gobierno, en los niveles nacional, departamental y municipal, puede celebrar contratos con entidades privadas sin ánimo de lucro. La revisión de la normatividad específica para las JEC se consolida en la Tabla 2:

Tabla 2 *Revisión normatividad específica de la JEC*

Normatividad	Descripción
Art. 1° de la Ley 115 General de Educación de 1994	Señala la educación como un proceso de formación permanente, personal, cultural y social que se fundamenta en una concepción integral de la persona humana, de su dignidad, de sus derechos y de sus deberes.
Art. 5° de la Ley 115 General de Educación de 1994	Se definen los fines de la educación.
Art. 12° de la Ley 115 General de Educación de 1994	El servicio público educativo se atenderá por niveles y grados educativos secuenciados, de igual manera mediante la educación no formal y a través de acciones educativas informales teniendo en cuenta los principios de integralidad y complementación.
Art. 14° de la Ley 115 General de Educación de 1994	El aprovechamiento del tiempo libre, el fomento de las diversas culturas, la práctica de la educación física, la recreación y el deporte formativo, para lo cual el gobierno promoverá y estimulará su difusión y desarrollo.
Art. 85° de la Ley 115 General de Educación de 1994	El servicio público educativo se prestará en las instituciones educativas en una sola jornada diurna.
Art. 3° de la Ley 489 de 1998	Principios de la función administrativa: Buena fe, igualdad, moralidad, celeridad, economía, imparcialidad, eficacia, eficiencia, participación, publicidad, responsabilidad y transparencia.
Art. 6° de la Ley 489 de 1998	Principio de coordinación y colaboración de las autoridades administrativas.
Art. 96° de la Ley 489 de 1998	Las entidades estatales podrán asociarse con personas jurídicas particulares, mediante la celebración de convenios de asociación.
Art. 64° de la Ley 633 del 2000	No menos del cincuenta por ciento (50%) de los recursos del FOVIS serán destinados para vivienda de interés social, y el porcentaje restante para la AIN de cero a seis años y la JEC, los recursos podrán ser invertidos directamente en dichos programas abiertos a la comunidad, por las CCF sin necesidad de trasladarlos al FOVIS.
Numeral 6.2.4. del art. 6° de la Ley 715 de 2001	En cuanto a las competencias de los departamentos, estos deben participar con recursos propios en la financiación de los servicios educativos a cargo del Estado, en la cofinanciación de programas y proyectos educativos.
Art. 7° de la Ley 715 de 2001	Define las competencias de los distritos y los municipios certificados; entre esas están: dirigir, planificar y prestar el servicio educativo en los niveles de preescolar, básica y media, en condiciones de equidad, eficiencia y calidad.
Numeral 8 del art. 16° de la Ley 789 de 2002	En el cual se crea el Fondo para la Atención Integral de la Niñez y la JEC (FONIÑEZ).
Art. 57° del Decreto reglamentario 1860 de 1994	Además del tiempo prescrito para las actividades pedagógicas, se deberá establecer en el PEI uno dedicado a actividades lúdicas, culturales, deportivas y sociales de contenido educativo orientadas por pautas curriculares, según el interés del estudiante.

Art. 59° del Decreto reglamentario 1860 de 1994	Los establecimientos educativos adelantarán actividades dirigidas a la comunidad, en las horas disponibles después de cumplir la jornada escolar.
Arts. 1° y 2° del Decreto 1850 de 2002	Se establece la Jornada Escolar y horario.
Art. 19° del Decreto 827 de 2003	El porcentaje del presupuesto para FONIÑEZ será el 50% de los recursos adicionales.
Decreto 1729 de 2008	El Ministerio de protección Social define la responsabilidad y participación de las CCF en la AIN y JEC a través de la destinación de recursos, la planeación, ejecución el seguimiento y control de los programas para la JEC. Señala además los objetivos y la posibilidad de ofrecerla a través de convenios con otras instituciones o municipios certificados.
Circular Externa del 11 de mayo de 2009.	El Ministerio de Educación Nacional presenta los lineamientos para la formulación de las JEC a cargo de las CCF. El objetivo que traza para las JC es “contribuir al adecuado desarrollo integral, físico, cognitivo, social y emocional de los niños, las niñas y jóvenes”. Así mismo, dispuso que las secretarías de educación de las entidades territoriales certificadas en conjunto con las CCF, priorizarán la implementación de las jornadas para los estudiantes de aquellas instituciones educativas de nivel 1 y 2 del SISBÉN, que por sus características así lo requieran, respondiendo a los principios de equidad y el favorecimiento a la población más vulnerable. Como principios plantea; el desarrollo de ciudadanía, la articulación con el PEI y el enfoque lúdico pedagógico sugerido por los lineamientos de las JEC.
Circular Externa Interinstitucional No. 05 de febrero 17 de 2011	El MEN y el Superintendente del Subsidio Familiar, actualizan los lineamientos para la implementación de las JEC, orienta la conformación de los comités regionales para el diseño, ejecución y seguimiento a los procesos que se adelantan en dichas jornadas.
Ordenanza 34 de 2014	Define la actual estructura orgánica de SEDUCA.
Documento CONPES 3831 de 2015	Diferencia la JUE de la JEC.

Fuente: Elaboración propia. Datos recuperados de <http://www.alcaldiabogota.gov.co/>.

De la normatividad existente, se resalta:

- 1) El art. 64° de la Ley 633 del 2000 hace explícita la JEC, cuando regula la destinación de recursos sobrantes del Fondo de Vivienda de Interés Social (FOVIS), administrados por las CCF para la realización del programa a través de convenios o alianzas con los entes territoriales.

- 2) El numeral 8 del art. 16° de la Ley 789 de 2002 direcciona la responsabilidad hacia las secretarías de educación y en las CCF.
- 3) El art. 59° del decreto reglamentario 1860 de 1994 hace evidente la JEC como posibilidad real.
- 4) El art. 6° del decreto 1729 de 2008 señala que los programas de JEC deberán acordarse con los secretarios de educación de las entidades territoriales certificadas.
- 5) La Circular Externa Interinstitucional No. 05 de febrero 17 de 2011 obliga a la articulación interinstitucional y determina lineamientos para la implementación de la JEC.
- 6) El art. 1° de la Ordenanza 34 de 2014 explicita entre una de las funciones de SEDUCA, la de direccionar el funcionamiento de la JEC.

Esta normatividad determina que la direccionalidad de las JEC le corresponde al Estado en sus distintos niveles, otorgándole un papel relevante a la territorialidad. Para efectos de los municipios no certificados de Antioquia, esta direccionalidad la debe asumir la gobernación por intermedio de SEDUCA. Al respecto, se observa una inconsistencia entre la valoración de la norma y la respuesta institucional a la misma por parte de SEDUCA, debido a que no se asume la direccionalidad requerida, que debiera argumentarse y concretarse en el accionar interinstitucional, según la concepción de enfoque de desarrollo y de las prioridades de los gobiernos nacional y departamental.

Sin embargo, esta direccionalidad no impone la necesaria coercitividad ya que el ente estatal puede o no incorporar la JEC en su estrategia, coordinar o no la interinstitucionalidad, sin que esto afecte el cumplimiento normativo de sus responsabilidades, o sea intervenida por instancias de control. En general, la coercitividad

es muy baja y está reglamentada únicamente desde las competencias de la Superintendencia de Subsidio Familiar, con posibilidades sancionatorias frente a las CCF ante la ejecución presupuestal.

La baja direccionalidad y la ausencia coercitividad, son hechos que disminuyen la alineación, ya que cada actor ejecuta sus acciones de acuerdo a sus planteamientos estratégicos, que no están formalmente articulados a la estrategia de la gobernación.

La normatividad presentada, si bien garantiza recursos para la operación del programa, no los garantiza para la direccionalidad, coordinación y evaluación. La estructura administrativa para estos fines no se determina desde la norma, y por ello la automaticidad en estos aspectos es muy baja y depende de la discrecionalidad de los gobiernos territoriales. No obstante, en relación con las CCF, la norma proporciona posibilidades para que estas se fortalezcan administrativamente, en especial en lo referido a la operación del programa.

En la regulación no es evidente la necesidad y posibilidad de ampliar la visibilidad de la JEC, especialmente ante la sociedad que es la beneficiaria de la estrategia; afectando la legitimación política y la participación social requeridas. Por ello, el criterio de eficacia es muy explícito en la norma, cuando se definen los objetivos del programa en cuanto a formación integral. Sin embargo, no es clara la regulación frente a los criterios de eficiencia y equidad. En cuanto a eficiencia, se explicita el origen de los recursos, pero la asignación de los montos, la priorización de poblaciones y la definición de actividades, no están claramente definidas. Estas decisiones quedan a discreción de las CCF. La normatividad debería definir con claridad los recursos de otras fuentes, la cobertura y la población a atender. Con respecto al criterio de equidad, que se expone como

redistributivo, no es claro al priorizar poblaciones identificadas como vulnerables, por dos razones: en primer lugar, porque el término vulnerable es muy amplio en contextos complejos, como el de Antioquia y sus municipios; y, en segundo lugar, porque al depender las coberturas de recursos escasos, un porcentaje significativo de población queda por fuera.

En cuanto a la participación de actores, la norma no obliga su articulación a entidades diferentes a las CCF y a las autoridades e instituciones educativas, dejando a discreción de las autoridades educativas y de las CCF involucrar a entidades públicas o privadas y a la sociedad misma en el fortalecimiento sinérgico del programa.

3.2 Compra de servicios de contratación como instrumento de intervención pública ante la JEC

En la revisión documental, se observa que la compra de servicios de contratación como instrumento, se presenta al establecer, desde la norma⁷, los convenios interadministrativos como requerimiento para la ejecución de recursos.

Entre los aspectos a considerar ante este instrumento, se encuentran 1) su ausencia en dos de las tres CCF estudiadas, ya que solo una tiene convenios con la gobernación de Antioquia, 2) una de las CCF establece convenios directamente con las instituciones educativas para darle mayor agilidad a la ejecución y 3) cuando se han presentado casos de intervención por parte de la nación, no se ha continuado la coordinación con el ente certificado regional, por tal motivo, no se acuerdan convenios, perdiendo este último la

⁷ Arts. 6 y 7 del Decreto 1729 y en la Circular Externa No. 05 del 2011.

competencia de direccionar. Las entidades regionales, las CCF e INDEPORTES, exponen ciertas razones para explicar por qué no se establecen estos convenios:

- No se observa interés por parte de la gobernación de Antioquia.
- Se convierte en un tema muy dispendioso que atrasa la ejecución de las actividades. En muchos casos, los controles generan reprocesos, y el exceso de tramitología entorpece los procesos. Se pierde la direccionalidad con la demora en la firma de los convenios. Tal como lo indica uno de los entrevistados. “Somos demasiados legalistas y eso entorpece los procesos”⁸.
- No se cuenta con el personal que asuma los procedimientos para establecer estos convenios.
- La débil capacidad institucional de SEDUCA para elaboración, revisión, seguimiento y coordinación de estos convenios.
- Los convenios de cooperación no tienen la efectividad necesaria por los intereses particulares de cada actor.

En general, se observa que para las CCF e INDEPORTES, la dinámica del establecimiento de convenios dilata la ejecución y afecta los resultados.

En la CCF que asume los convenios, se observa la intención de la coordinación y el cumplimiento normativo. Sin embargo, revisando los convenios establecidos desde el año 2012, se evidencia que estos se limitan a aspectos procedimentales y logísticos; no se consolida en ellos el papel direccionador de SEDUCA, ni se articulan los objetivos estratégicos de la entidad territorial, ni se especifican acciones frente a incumplimientos o desacatos normativos, ni se definen acciones o directrices para la socialización o

⁸ Entrevistado #7, cuestionario personal respondido el 17 de mayo de 2016.

empoderamiento social de la estrategia JEC. No obstante, incluyen aspectos que fortalecen la automaticidad de la CCF para efectos de programación y ejecución de actividades, pero no para el fortalecimiento de SEDUCA.

En definitiva, se puede afirmar que los convenios son más bien formalismos para efectos del manejo de recursos por parte de las CCF, que la expresión real de una gobernabilidad sobre el programa. Esto se evidencia en la falta de participación de la gobernación en las prioridades y programaciones, ya que son las CCF las que determinan estos temas.

La revisión documental presenta evidencias que confirman las apreciaciones presentadas: la demora en la revisión, supervisión y evaluación de los convenios, la baja presencia de SEDUCA en los sitios de implementación del programa y las conclusiones explícitas en los informes, reflejan la baja capacidad institucional de SEDUCA y sus limitaciones, tanto en direccionalidad como en coercitividad.

Son los convenios y sus informes los que permiten evidenciar el real estado de la JEC en Antioquia. Sin embargo, al no presentarse direccionalidad, no existen estándares, ni categorías que puedan concretar diagnósticos objetivos, integrales y específicos frente a coberturas, asignación de recursos y concreción específica de resultados. Al respecto, la mayoría de las CCF distribuye recursos y determina coberturas globalmente, sin considerar la categoría de municipios certificados. Esto hace complejas las mediciones en términos de eficiencia, eficacia y equidad.

4. Hallazgos

Teniendo presente la caracterización de los instrumentos, regulación y compra de servicios de contratación, y la manera como se ha presentado la dinámica interinstitucional frente al programa; se observa que no son evidentes la coordinación interinstitucional, ni el proceso de creación y utilización de reglas de decisión entre los actores, aunque se asumen aspectos procedimentales dados por la norma (Echebarría, 2001).

Al respecto, se confirma que no se presenta direccionamiento sobre el programa, reglamentado en el art. 6 del Decreto 1729 de 2008 y en la circular 05 de 2009 y de 2011. En cuanto a la planeación y programación frente a una formación integral y su priorización, a pesar de que esta función se encuentra explícita en la Ordenanza 34 de la Asamblea Departamental de Antioquia, no se ha conformado formalmente la instancia departamental para esta coordinación.

Las CCF manejan el direccionamiento a criterio propio, aunque de alguna manera la Superintendencia del Subsidio Familiar ejerce este rol, al emitir directrices más específicas, especialmente para el manejo de recursos. Sin embargo, en la mayoría de los casos, las CCF coordinan directamente con los municipios y las instituciones educativas. Por esto, la priorización programática y de poblaciones objetivo no atiende unos planes estratégicos, como son los de desarrollo departamental y municipal, sino los Proyectos Educativos Institucionales. Además, las actividades están sujetas a los servicios ofertados por las CCF, de acuerdo con sus recursos económicos, físicos y humanos.

Se puede afirmar, en los términos de gobernanza de Prats (2005) que, al no presentarse la participación adecuada de todas las instituciones involucradas, el problema que la JEC pretende resolver, no se aborda eficazmente.

En cuanto a la automaticidad, la estructura administrativa por parte de SEDUCA frente al tema es muy débil. Si bien se encuentra explícito en las funciones de la secretaría, no lo está en el manual de funciones de los cargos directivos. Adicionalmente, el número de funcionarios responsables es restringido y se limita a actividades relacionadas con la supervisión de los convenios.

Sin embargo, las CCF y entidades como INDEPORTES soportan una fuerte capacidad institucional frente a las responsabilidades que conlleva un programa como la JEC. Procedimental y operativamente exponen muchas fortalezas y contar con recursos adicionales, les ayuda a potenciar su infraestructura física, humana y logística.

No obstante, estas fortalezas, las características geográficas de Antioquia, con una extensión territorial considerable, con un gran número instituciones educativas por atender que están dispersas en el territorio, hacen que esta capacidad institucional se encuentre limitada para asegurar mayor cobertura.

Si bien la norma y las responsabilidades institucionales generan obligaciones, el ente direccionador del programa, que según la ley es SEDUCA, no cuenta con instrumentos coercitivos frente a las obligaciones de las CCF de ejecutar el programa y de coordinar todo el proceso con el ente departamental. Del mismo modo, tampoco existe coercitividad desde otras instancias frente a las actuaciones de dirección y coordinación de SEDUCA.

Al no existir una instancia interinstitucional integradora, la visibilidad de la coordinación es nula. La función de esta instancia es asegurar la visibilidad y generar

espacios de socialización de la estrategia con todos los actores involucrados, entre ellos la comunidad y el sector privado. El caso de SEDUCA, que solo cuenta con informes sobre inversión de recursos, coberturas y programación de una sola CCF, ya expresa esa falta de visibilidad.

Todas las entidades relacionadas cuestionan los recursos asignados, debido a que la alta densidad de la población y las características geográficas del extenso territorio antioqueño, incrementa los costos por beneficiario. Sin embargo, reconocen que la interinstitucionalidad optimizaría estos recursos.

En cuanto a la equidad, el criterio manejado es el de redistribución y busca canalizar los beneficios de manera desproporcionada hacia los que carecen de ellos. De ahí que la norma indique que la población que requiere atención debe ser la más vulnerable. No obstante, el concepto de vulnerabilidad es complejo de aplicar en el contexto de la región antioqueña, ya que la mayoría de la población expone características en este sentido. Es importante anotar que los informes reportan que la mayoría de las intervenciones se realizan en el sector urbano, quedando desatendida la población rural, y se priorizan beneficiarios cercanos a la infraestructura física e institucional de las CCF, lo que afecta la posibilidad de la universalidad o la atención para todos.

5. Conclusiones y recomendaciones

Para concluir, se puede decir que, en términos de gobernanza, al no presentarse la participación adecuada de todas las instituciones involucradas, el problema que la JEC pretende resolver no se aborda de manera efectiva por fallas de coordinación evidenciadas en la falta de direccionamiento desde SEDUCA, la ausencia de instancias de coordinación, la escasa cobertura, la inequidad en el acceso al programa JEC, el bajo conocimiento de las comunidades respecto a este beneficio y la insuficiencia de los instrumentos de intervención pública. Por esto, no se concreta la intención constitucional de una educación integral para un número significativo de potenciales beneficiarios.

En esta línea, la baja efectividad de la coordinación del programa en Antioquia deslegitima la estrategia, ya que su filosofía es interinstitucional; afecta su impacto, debido a que no se articula a las metas gubernamentales; empieza a debilitar su sostenibilidad, al valorarse sobre ellas otras estrategias como la jornada única y, por ende, hace más difícil su incorporación como elemento de política pública.

La coordinación, como el proceso de creación o utilización de reglas de decisión entre los actores, hasta el momento no se concreta; solo se asumen aspectos procedimentales dados por la norma. Esta coordinación debería ser horizontal, con una tendencia jerárquica teniendo en cuenta la direccionalidad que debe asumir SEDUCA, desde la norma. Aunque los visos de coordinación aparenten un esquema de cierta subordinación por la supervisión ejercida por SEDUCA, expresan que la direccionalidad sobre la esencia del programa, es decir, la formación integral y la priorización de la programación, es manejada por las CCF.

Se puede afirmar entonces, que nos encontramos ante fallas del gobierno, debido a la incapacidad para hacer efectiva la reglamentación en cuanto a coordinación, al desconocimiento implícito de la responsabilidad de direccionamiento por parte de SEDUCA, a una baja percepción de la relación sinérgica entre medios y fines y a la debilidad de los instrumentos de gobierno.

Al exponer que la gobernanza atiende la necesidad o conveniencia de un nuevo proceso directivo de la sociedad, este tipo de programas, que son de interés general, deben ser direccionados por el Estado, en este caso por su estructura regional, SEDUCA, quien de alguna manera puede explicitar estos intereses desde el Plan de Desarrollo. Sin embargo, esta direccionalidad no se hace evidente.

Como se determinó anteriormente en la caracterización de los instrumentos de intervención públicos identificados (compra de servicios de contratación y regulación), estos no cuentan con las características requeridas en cuanto a direccionalidad, automaticidad, coercitividad y visibilidad.

Estos hallazgos permiten inferir que: 1) el control de los recursos económicos motiva y define las direccionalidades; 2) la gobernanza en este tipo de programas de cooperación interinstitucional, donde interviene el sector público, requiere un fortalecimiento burocrático desde el mismo sector; 3) en estos programas, la falta de direccionalidad puede generar invisibilidad.

La inexistencia de una coordinación eficaz lleva a afirmar que el programa adolece de un capital social integrador que no concreta la institucionalidad sugerida por la norma y la filosofía del mismo programa. De tal manera que no se facilitan las reciprocidades y la optimización de recursos.

Aunque las entidades comparten objetivos y actúan sobre las mismas realidades, no se presenta la interdependencia requerida. No obstante, sí existe un reconocimiento discreto de la necesidad de esa la interdependencia. Se emplea el término discreto, porque, si bien se valora a futuro y frente a los grandes objetivos, se observan temores que generan cierta resistencia hacia la coordinación, debido a la posibilidad de que se reduzcan la autonomía y la manejabilidad del programa desde los quehaceres institucionales.

Se puede considerar que aún no se encuentra consolidada la cultura inter e intraorganizacional requerida ante una adecuada coordinación, ni se visualiza su articulación con la denominada cultura creadora de capital social. Incluso las percepciones entre actores son subjetivas y, en algunos casos, peyorativas, lo que afecta la confianza y la alineación necesaria entre los actores.

Otro hecho evidente es la falta de identificación y valoración de los recursos que genera en sinergias y de los incentivos que esas sinergias proveen a cada actor.

- **Recursos políticos:** como la autoridad formal y el liderazgo, que puede y debe ofertar SEDUCA. La movilización y acción colectiva de las CCF, de las instituciones educativas y de la sociedad. Las habilidades para concertar, compartir y comunicar de cada actor.
- **Recursos económicos:** como los presupuestos asignados desde la norma y los parafiscales, y las asignaciones que se pueden generar desde los planes de desarrollo y proyectos de las entidades territoriales.
- **Recursos administrativos:** como las capacidades institucionales y experiencias administrativas de cada organización.

- **Recursos físicos y tecnológicos:** como los bienes muebles e inmuebles y dotaciones tecnológicas como los parques y ciudadelas educativas, los puntos Vive Digital, entre otras posibilidades existentes.
- **Recursos ideológicos:** todas las ideas, valores, concepciones de cada ente, teniendo como referentes los planes estratégicos de cada organización y sus temas articuladores.
- **Incentivos** como la reducción de costos de transacción, la optimización de recursos, la ampliación de coberturas, la visibilidad de las organizaciones en los resultados estratégicos, entre muchos otros.

Sin embargo, el mayor recurso se encuentra en el proyecto de ordenanza del Plan de Desarrollo de Antioquia, 2016-2019, *Antioquia Piensa en Grande*, cuando determina a la educación como motor articulador y potenciador de todas las líneas estratégicas y también de la movilidad social. “Esta dimensión va más más allá de la escolaridad, implicando el acceso a actividades culturales, recreativas y deportivas, así como la formación en derechos y deberes, la promoción de la salud, incluyendo la sexual y reproductiva, y la cualificación en la toma de decisiones, todo lo cual promueve la formación ciudadana” (Plan de Desarrollo de Antioquia, 2016-2019, p. 9).

Es de resaltar la existencia de aspectos positivos identificados y valorados por los actores involucrados en la JEC:

- Existencia normativa que asigna recursos, responsabilidades y competencias.
- Se aborda el objetivo general de mejorar la calidad de vida a partir de la formación integral
- Fuente de recursos que, aunque puede variar, es continua.

- Capacidad institucional y operativa de las CCF e INDEPORTES. En cuanto a INDEPORTES, no hay una ley específica que los obligue a coordinar con los demás actores, aunque participan en las Mesas Territoriales de Educación Física.
- Percepción de la existencia de los demás actores como posibilidades para fortalecerse.
- Reconocimiento del papel direccionador de las Secretarías de Educación y de la necesidad de coordinación.
- Valoración del programa por parte de la comunidad receptora.
- Reconocimiento de las posibles sinergias que se pueden generar al coordinar acciones.

Es importante resaltar que la mayoría de entidades participantes consideran que la JEC debería ser parte de la Jornada Única Escolar, y que sería conveniente estudiar la viabilidad y pertinencia de la JEC como estrategia de obligatorio cumplimiento. Además, se presume que la intención del gobierno con la Jornada Única Escolar es reducir los presupuestos y la injerencia de las CCF. Finalmente, manifiestan la conveniencia de que las normas expresen mayores claridades frente a la JEC y la Jornada Única Escolar.

Hacer visibles estos hallazgos, como fallas de coordinación, debilidades de los instrumentos, además de las oportunidades a partir de los recursos existentes, puede ayudar a realizar los ajustes necesarios y definir interinstitucionalmente un modelo efectivo de coordinación. Es preciso que SEDUCA, desde sus competencias constitucionales, legales y de su ordenamiento departamental, asuma la direccionalidad de la JEC, lo que implica la creación de una instancia de coordinación pertinente; en este caso, el Comité Regional de Antioquia para la implementación de las JEC.

Pero tal compromiso implica el fortalecimiento previo y simultáneo de factores determinantes, como:

- Visibilidad de la JEC en los planes y programas estratégicos de la gobernación de Antioquia y en especial de SEDUCA. Conviene articular a las metas departamentales los resultados que una buena ejecución de la JEC puede proveer, sumando impactos positivos a su estrategia. Al respecto el plan de desarrollo departamental proyecta la consolidación del nuevo modelo educativo antioqueño: “Un modelo para la vida, la sociedad y el trabajo, que esté al servicio de todos los antioqueños, con medios adecuados y con indicadores y resultados oportunos y verificables. Para la vida, en el sentido de una estrategia de paz; para la sociedad, en la medida que esté al servicio de formación de ciudadanía; para el trabajo, en la medida que aumente las oportunidades de desempeño de las personas” (Proyecto de ordenanza Plan de Desarrollo de Antioquia, p. 19). Modelo en el cual debería articularse la JEC, de acuerdo a los requerimientos de direccionalidad y alineación. También sectores considerados relevantes en el plan, como el deportivo, el recreativo y el cultural, pueden apalancarse en las posibilidades que proporciona la JEC.
- La capacidad institucional desde SEDUCA implica hacer explícita en la estructura organizacional una unidad funcional encargada de la planeación, coordinación y seguimiento, con las condiciones y recursos físicos, económicos y humanos suficientes, de tal manera que mejore el acompañamiento oportuno a las CCF en el direccionamiento, a las autoridades educativas locales e instituciones educativas en la implementación y se realicen unas evaluaciones más objetivas. En

este aspecto, la gobernación de Antioquia debe realizar una valoración costo-beneficio en términos de impacto. Atender este requerimiento generaría la agilidad administrativa exigida por los demás actores, para garantizar intervenciones oportunas. “Es difícil el trabajo en mayores espacios de concertación si no se atiende lo básico inicialmente”⁹, según afirma una de las entrevistadas.

- Comenzar un proceso de construcción concertada de institucionalidad con actores involucrados, inicialmente departamentales, para concretar la interdependencia y construir confianzas. Inicialmente realizando un proceso abierto de comprensión del entorno y de reconocimiento de los actores intervinientes. Para posteriormente asumir la concertación de valores, reglas de juego, objetivos y planteamientos ideológicos. Es relevante aquí el tema de la concreción del esquema normativo y la definición de aspectos coercitivos referentes a sanciones e incentivos ante el estado de gestión de las entidades. Comprendiendo así la estructura de *governance* en la cual puede convocarse una coordinación interinstitucional para la adecuada dinámica de la JEC en Antioquia. “Si la mirada fuera global, se tendrían mejores impactos y mayores coberturas. Se focalizarían mejor las inversiones”¹⁰, según indica uno de los entrevistados.

- Con la identificación de organizaciones que puedan y/o deban participar, y de los recursos que cada una de ellas puede ofertar y el fortalecimiento de la capacidad institucional de SEDUCA, se puede iniciar el proceso de hacer visibles las posibilidades de coordinación de la JEC. De tal manera que se puedan

⁹ Entrevistada #5, cuestionario personal respondido el 12 de mayo de 2016.

¹⁰ Entrevistado #6, cuestionario personal respondido el 16 de mayo de 2016.

determinar las especialidades o compendio de fortalezas desde donde cada organización deba proyectarse y trabajar, aunque a futuro puedan presentarse rotaciones. Así mismo, puedan tratarse más eficazmente problemas que restringen la implementación eficaz de la JEC, como la falta de recursos para alimentación y transporte. Se focalizarían mejor las inversiones, generando mayores coberturas y, por lo tanto, mejorando los impactos.

Entre los actores involucrados en la JEC, para fortalecer la visibilidad, es relevante incorporar a las organizaciones de la sociedad beneficiaria del programa. Así las entidades operadoras como las CCF e INDEPORTES pueden visualizar y valorar la coordinación como una posibilidad de generar sinergias y pueden optimizar recursos. Este aspecto se refuerza en el plan de desarrollo departamental cuando afirma la necesidad de “ubicar la educación como el factor potenciador del desarrollo individual, comunitario e institucional, exige en el proceso planificador no solo establecer acuerdos de participación conjunta, sino también articular procesos, actores y escenarios en los territorios (Plan de Desarrollo de Antioquia, 2016-2019, p. 19).

- Determinación de incentivos: su oportunidad, claridad y viabilidad incrementan la confianza de los actores en la forma de coordinación establecida. La JEC, como expresión de una política pública, también debe consolidarse en función del proceso de la interacción sistémica entre las instituciones responsables y los demás actores involucrados. Por ello se debe fortalecer la comprensión de la forma en que las instituciones o incentivos influyen sobre los actores. Todos los actores involucrados ante la JEC, deben visibilizar incentivos no solo ante la



intencionalidad integral del programa desde la norma, sino desde las competencias y responsabilidades de cada uno de ellos.

Finalmente, se evidencia que el gobierno departamental fortalecerá la Jornada Única Escolar al mencionar que “no será solo una extensión de tiempo. Creemos que debe ser mirada de forma integral, desarrollada como expresión de la voluntad general de la comunidad educativa, con las adecuaciones pertinentes de sus proyectos educativos. Sumaremos esfuerzos con el Ministerio de Educación Nacional y bajo los criterios establecidos buscaremos una mayor cobertura en jornada única” (Proyecto de ordenanza Plan de Desarrollo de Antioquia, p. 19). Al respecto es muy conveniente que se considere la JEC en los propósitos de la Jornada Única Escolar y se definan elementos articuladores y potencializadores entre ellos.



Referencias bibliográficas

Académica:

- Aguilar, L. (octubre de 2007). El aporte de la política pública y de la nueva gestión pública a la gobernanza. *Revista del CLAD Reforma y Democracia* (39).
- Ballart, X., & Ramió, C. (2000). *Ciencia de la administración*. (Vol. 8). Valencia: Tirant to Blanch.
- Boussaguet, L., Jacquot, S., & Ravinet, P. (2009). *Diccionario de políticas públicas*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- Echebarría, K. (5-9 de noviembre de 2001). Ponencia presentada en el VI Congreso Internacional del CLAD sobre la reforma del Estado y de la administración pública. *Capital social, cultura organizativa y transversalidad en la gestión pública*. Buenos Aires, Argentina.
- Ferraro, A. (2009). *Reinventado el Estado: por una administración pública democrática y profesional en Iberoamérica*. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública.
- Leyva, S. (Ed.). (2015). *Análisis de política pública poblacional. La juventud en Medellín: Crisis, cambios e innovación*. Medellín: Fondo Editorial Universidad Eafit.
- Prats, J. (2005). *De la burocracia al management, del management a la gobernanza: las transformaciones de las administraciones públicas en nuestro tiempo*. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública.
- Repetto, F. (2005). *La dimensión política de la coordinación de programas y/o políticas sociales: notas teóricas y experiencias prácticas en América Latina*. CLAD.
- Salamon, L. (2002). *The tools of government: a guide to the new governance*. New York: Oxford University Press.

Normativa:

- Conpes 3831. (2015). *Documento Conpes*.

- Constitución Política de Colombia. (1991). (A. N. Constituyente, Ed.) Bogotá, Colombia.
- Decreto 1860. (5 de agosto de 1994). *Diario Oficial de la República de Colombia* N° 41.473. Bogotá.
- Decreto 1850. (15 de agosto de 2002). *Diario Oficial de la República de Colombia*. N°44.901. Bogotá.
- Decreto 827. (7 de abril de 2003). *Diario Oficial de la República de Colombia*. N° 45.152. Bogotá.
- Decreto 1729. (21 de mayo de 2008). *Diario Oficial de la República de Colombia*. N° 46.996. Bogotá.
- Ley 115. (8 de febrero de 1994). *Diario Oficial de la República de Colombia* N° 41.214. Bogotá.
- Ley 489. (30 de diciembre de 1998). *Diario Oficial de la República de Colombia* N° 43.464. Bogotá.
- Ley 633. (29 de diciembre de 2000). *Diario Oficial de la República de Colombia* N° 42.275. Bogotá.
- Ley 715. (21 de diciembre de 2001). *Diario Oficial de la República de Colombia* N° 44.654.
- Ley 789. (27 de diciembre de 2002). *Diario Oficial de la República de Colombia* N° 45.046. Bogotá.
- Ministerio de Educación Nacional. (17 de febrero de 2011). Circular Externa N°5.
- Ordenanza 34. (2014).
- Plan de Desarrollo de Antioquia. (2016-2019). *Antioquia Piensa en Grande*. Medellín: Gobernación de Antioquia.
- Plan Nacional de Desarrollo. (2014-2018). *Todos por un nuevo país*. Bogotá: Presidencia de la República.
- Protocolo de Buenos Aires. (1967).
- Resolución 015. (21 de junio de 2001).
- Resolución 015. (21 de junio de 2001).

Anexo

Tabla 3 Dimensiones de análisis de los instrumentos de intervención pública

No.	Instrumento	Coerción	Direccionalidad	Automaticidad	Visibilidad
1	Regulación	Media	Baja	Media	Baja
2	Compra de servicios de contratación	Media	Baja	Media	Baja

Fuente: Elaboración propia. Datos obtenidos de Salamon (2002).

Tabla 4 Criterios de evaluación de impacto de regulación social

Regulación	Efectividad	Eficiencia	Equidad	Manejabilidad	Legitimación/Apoyo político
Coerción	Alta	Alta/Baja	Alta	Baja	Alta/Baja
Direccionamiento	Baja/Media	Media	Baja	Baja	Alta
Automaticidad	Alta	Baja	Alta	Moderada/Baja	Alta
Visibilidad	N/A	Baja	Baja	Baja	Alta

Fuente: Elaboración propia. Datos obtenidos de Salamon (2002).

Tabla 5 Criterios de evaluación de impacto de compra de servicios de contratación

Compra de servicios de contratación	Efectividad	Eficiencia	Equidad	Manejabilidad	Legitimación/Apoyo político
Coerción	Moderada	Alta	Moderada	Moderada	Moderada
Direccionamiento	Baja/Media	Media	Baja	Baja	Alta
Automaticidad	Moderada	Alta	Moderada	Baja	Moderada
Visibilidad	N/A	Moderada	Moderada	Moderada	Moderada

Fuente: Elaboración propia. Datos obtenidos de Salamon (2002).